

JACEK SOŁTYS

Politechnika Gdańska

WYBRANE PROBLEMY METODYCZNE PLANOWANIA W ZARZĄDZANIU ROZWOJEM OBSZARÓW METROPOLITALNYCH

Abstract: The Chosen Methodical Problems of Planning in Metropolitan Areas' Development Management. The author is referring to the features of metropolitan areas and typical problems which are solved in the planning process of their development. The fundamental matter of this paper are chosen methodical problems concerning the planning of a complex management strategy of metropolitan area development as well as preparation of a spatial development plan for such areas. By the methodical problems are meant the difficulties, dilemmas and doubts about the choosing and/or the way of application of the proper methods. These problems discussed in the paper tackle (*i.a.*): defining the subject of a metropolitan areas strategic plan, participation of variety of actors in the planning process, enhancing strategic features of spatial planning of metropolitan areas as well as the definition of the range of issues a strategic plan decide on. The author is also analyzing the causes of the problems and showing some of the possibilities of solving them.

Wstęp

Planowanie jest jednym ze składników zarządzania. Obejmuje formułowanie celów i sposobów ich osiągnięcia. W zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych mają zastosowanie:

- 1) planowanie kompleksowej strategii zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych (wspomagania i harmonizowania ich rozwoju)¹ – obecnie nieobowiązkowe;
- 2) planowanie zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych – obecnie przewidziane ustawowo w ramach planowania zagospodarowania przestrzennego województw;
- 3) planowanie operacyjne: programowanie, sporządzanie projektów przedsięwzięć;

¹ Często używane sformułowanie *strategia rozwoju* jest niezbyt prawidłowe, strategia jest bowiem planem działania jej podmiotu, a nie planem przedmiotowym.

- 4) prace przygotowawcze do podejmowania decyzji strategicznych (np. studia lokalizacyjne wraz z konsultacjami, procedury OOS).

Dalej prezentowane problemy dotyczą rodzajów planowania ww. w p. 1-2.

Przez *problemy metodyczne* planowania rozumie się trudności (także dylematy, wątpliwości) dotyczące doboru lub sposobu zastosowania właściwych metod.

Metoda „jest to sposób wykonywania czynu złożonego, polegający na określonym doborze i układzie jego działań składowych, a przy tym uplanowany i nadający się do wielokrotnego stosowania” (Kotarbiński 1982, s. 78). Można rozróżnić ogólne i szczegółowe metody planowania. Na metody ogólne składają się:

- procedura czynnościowa formułowania planu obejmująca kolejność działań ujętych w fazy i nurty oraz powiązania między nimi;
- organizacja procesu planowania od strony podmiotowej: autorzy, konsultanci i inni uczestnicy procesu, ich rola, zadania, sposób uczestnictwa;
- ogólne zasady, założenia metodyczne i cechy – dotyczące całego procesu planowania.

Metoda planowania bywa definiowana jako merytoryczny sposób przetwarzania zasobu danych na decyzje (Bobrowski 1981). Tak rozumiane metody, stosowane w poszczególnych stadiach procesu planistycznego, można uznać za metody szczegółowe. Za elementy metod można też uważać rodzaje pozyskiwanych i przetwarzanych informacji i tworzonych treści, ich zakres, stopień szczegółowości i sposoby zapisu oraz ich źródła i sposoby pozyskiwania (Sołtys 2008).

1. Cechy obszarów metropolitalnych i problemy sfery realnej

Przez *obszar metropolitalny* rozumie się obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia (*Ustawa* 2003), mający wykształcone funkcje metropolitalne i umiędzynarodowioną gospodarkę (Markowski, Marszał 2007). Obszary te charakteryzują się:

- znacznym w kraju potencjałem ludnościowym, gospodarczym i instytucjonalnym;
- rozległymi obszarami intensywnie zagospodarowanymi;
- najsilniejszymi czynnikami rozwoju gospodarczego, a w efekcie najwyższą dynamiką obecnych i przyszłych przekształceń;
- zagęszczeniem i dużymi przepływami ludności, koncentracją miejsc pracy, firm, usług i innych instytucji;
- nagromadzeniem konfliktów, zagrożeń środowiska przyrodniczego i innych problemów;
- trudnością zarządzania, w tym planowania, koordynacji rozwoju i rozwiązywania konfliktów ze względu na złożoną sytuację podmiotową.

Tłem dla dalszych rozważań są problemy przedmiotowe, czyli występujące w sferze realnej, rozumiane jako nieakceptowane sytuacje, niepożądane procesy i inne negatywne zjawiska. Każdy obszar metropolitalny ma swoje specyficzne problemy. Wspólnym dla większości jest żywiłowa urbanizacja obszarów podmiejskich – problem trudny do rozwiązania, gdyż proces napędzany jest przez interesy społeczności i władz tych obszarów oraz mieszkańców miast migrujących na wieś, przy niedostrzeganiu ułomności powstających struktur, ich nieefektywności ekonomicznej, nieracjonalności funkcjonalnej, przyszłych niedogodności społecznych i degradacji krajobrazu obniżającej wizerunek obszarów metropolitalnych (coraz bardziej liczący się w promocji obszaru). Proces jest akceptowany przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, zachodzi też przy ich braku. W niektórych obszarach metropolitalnych problemem są niekorzystne przekształcenia środowiska przyrodniczego, np. defragmentacja przez rozcięcia infrastrukturą i inne formy uszczuplania obszarów ekologicznie ważnych, nadmierne wypełnianie przestrzeni między miastami.

Powyższe problemy rzutują na zadania planowania, którymi są problemy planistyczne do rozwiązania. Także i tu, oprócz specyficznych dla każdej metropolii, można wskazać wspólne dla wielu: określanie domeny (dziedzin) rozwoju gospodarczego, w tym funkcji metropolitalnych, zwłaszcza w zakresie wiążącym się z tworzeniem wspólnych ofert i ich promocją oraz harmonizowanie przekształceń struktury przestrzennej, czyli tworzenie struktur funkcjonalnych, efektywnych ekonomicznie, oszczędzających energię i przestrzeń, sprzyjających dynamizacji rozwoju gospodarczego i wysokiej jakości życia, m.in. przez:

- respektowanie warunków przyrodniczych, ochronę i wzbogacanie tzw. osnowy ekologicznej;
- studia lokalizacyjne obiektów o znaczeniu ponadlokalnym i terenów ofertowych;
- kształtowanie przestrzeni publicznych ważnych dla wizerunku i tożsamości metropolii (*Projekt 2009*) oraz systemu ponadlokalnych ośrodków usługowych;
- projektowanie ponadlokalnych systemów infrastruktury, w tym transportu.

Należy zadać pytanie, czy narzędzia planistyczne są adekwatne do powyższych problemów.

2. Problemy w podejściu strategicznym

Bezwładność struktur przestrzennych oraz długotrwałość planowanych działań i czekania na ich efekty skłania do przyjmowania długiego horyzontu planów. Wraz z wydłużaniem horyzontu rośnie jednak niepewność i maleje wiarygodność prognoz. Niepewność dotyczy m.in. przyszłych potrzeb społecznych, a jeszcze większa – sposobów ich zaspokajania, a także potrzeb i kryteriów lokalizacyjnych działalności gospodarczych, rodzajów inwestycji i inwestorów i wielu innych warunków. Nieznajomość przyszłych uwarunkowań, szybkość zmian, wzrost liczby czynników i aktorów oddzia-

lujących na procesy zmian – uzasadniają strategiczne podejście do planowania rozwoju, czyli aktywne i elastyczne względem zmieniającej się rzeczywistości. Nawiązując do zróżnicowania planów według Faludiego (1973), orientację planu strategicznego należy określić jako procesową, czyli zakładającą uwzględnianie zmienności, niepewności, uczenie się, otwartość na zmiany (sytuacyjność). Spośród wielu cech planowania strategicznego warto jeszcze wymienić: interaktywność, czyli koncentrację na relacjach z otoczeniem i procesach będących pod jego silnym wpływem, normatywność, czyli imperatyw nienaruszalnego porządku wartości, ciągłość realizacji autonomicznych celów w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu, wyprzedzające rozpoznawanie otoczenia i ocenę *ex ante* skutków tworzonych rozwiązań (Klasik 1993) oraz orientację na inne podmioty.

Planowanie strategiczne zarządzania rozwojem (społeczno-gospodarczym, a jeszcze lepiej traktowanym kompleksowo), pożądane byłoby jako równoległe i skoordynowane z planowaniem przestrzennym (które też może mieć, choć nie zawsze ma, charakter strategiczny). Nieskrępowane ustawowymi procedurami, może być bardziej dowolnie kształtowane i tworzyć płaszczyznę partnerskiej współpracy. Za koordynacją obu form planowania przemawiają też argumenty merytoryczne, gdyż problemy przestrzenne mają często silne uwarunkowania społeczno-gospodarcze. Przekształcenia przestrzeni zależą od całokształtu rozwoju, ale również ten rozwój warunkują, tworząc oferty lokalizacyjne i powiązania transportowe. Formułowanie hipotez (scenariuszy) rozwoju, a następnie koncepcji jego wspomagania jest najbardziej zasadne w kompleksowym planowaniu strategicznym (Sołtys 2007).

Problemem jest mała podatność planowania w sferze publicznej, a zwłaszcza planowania przestrzennego, na orientację procesową. Wynika to z tradycji, niedostatku doświadczeń z innymi formami planowania oraz z produktu procesu planistycznego, którym jest dokument, w planowaniu przestrzennym – przeważnie projekt struktury przestrzennej. Rodzi to trudności w nadawaniu planom zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych cech planu strategicznego, albo zmniejsza stopień jego „strategiczności”. Pokonywanie tych trudności wymaga przejścia na plan rozwoju i działania oraz operowanie zdaniami warunkowymi, wariantowanie (wariant podstawowy i warianty „na wszelki wypadek” do uruchomienia, gdyby potrzebę taką wykazał monitoring i analiza scenariuszowa) oraz sposoby zapisu, w których godzi się stałość niektórych treści (np. bazujących na nienaruszalnych wartościach) z elastycznością treści zależnych od zmiennych okoliczności, a zarazem z operacyjną przydatnością planu (Sołtys 2008).

Orientacja procesowa uzasadnia odkładanie niektórych decyzji (np. wyboru wariantu rozwiązania), jeśli brak jest przesłanek i zarazem konieczności wcześniejszego ich podjęcia (Regulski 1976). Grozi to jednak utratą możliwości realizacji niektórych, a w skrajnym przypadku wszystkich wariantów, niedostatek środków prawnych i finansowych ogranicza bowiem możliwość utrzymywania dla nich rezerw terenowych.

Dostrzec też można sytuację problemową polegającą na tym, że ogólność planowania strategicznego ułatwia dokonywanie wyborów, ale ogranicza konkretność i precyzję w analizie uwarunkowań, a przez to np. odsuwa ujawnianie się konfliktów (Sołtys 2008).

3. Problem podmiotu planu strategicznego obszaru metropolitalnego

Obszary metropolitalne nie są jednostkami samorządu terytorialnego. Złożone są z wielu powiatów lub ich części i jeszcze większej liczby gmin, a ze względu na ponadlokalny charakter wiele kompetencji mają też władze wojewódzkie. Władze te w obecnym systemie prawnym są podmiotem planu zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych. Ta złożona sytuacja rodzi pytanie o podmiot, zwłaszcza planu strategicznego. Może nim być władza wojewódzka, jak dla planu zagospodarowania przestrzennego. Możliwe są także rozwiązania inne, choć trudniejsze, np. celowy związek gmin (Sowa 2007), porozumienie partnerskie lub o innej nazwie rada czy komitet złożony z przedstawicieli gmin, powiatów, często też województwa. Podobne rozwiązanie co do składu, lecz zinstytucjonalizowane, o charakterze „władzy” obszaru metropolitalnego, zawarto w 2007 r. w projekcie *Ustawy* zwanej „aglomeracyjną” (Danielewicz, Markowski 2008).

4. Problemy uczestnictwa różnych podmiotów w procesie planistycznym

Problemem metodycznym jest także sposób uczestnictwa w planowaniu podmiotów – samorządowych, jeśli nie współtworzą zbiorowego podmiotu planu, ale i innych (konsultacje, opiniowanie, współautorstwo niektórych elementów planu). Wzorów dostarcza planowanie strategiczne gmin i powiatów prowadzone metodą partycypacyjną, w której reprezentanci niektórych podmiotów są współautorami diagnozy i planu strategicznego. Złożoność problemowa (w planowaniu zagospodarowania przestrzennego również wymogi ustawowe i charakter przedmiotu) ogranicza przenoszenie prostych rozwiązań i skłania do stosowania bardziej rozbudowanych modeli z kilkoma rodzajami uspołecznionych gremiów planistycznych (np. zespoły robocze, zespół koordynujący, komitet sterujący). Przedmiotem prac tych gremiów, poza wkładem w diagnozę, może być tworzenie systemu celów oraz dokonywanie ocen i wyborów opcji rozwojowych i innych rozwiązań formułowanych wariantowo. Ważną rolę w integracji partnerów może odegrać formułowanie misji, którą w planowaniu obszarów metropolitalnych warto wzbogacić odpowiedzią na pytanie: „Za co chcemy być wspólnie odpowiedzialni?” (Sołtys 2007).

Wielość podmiotów tworzących podmiot planu lub tylko uczestniczących w procesie planistycznym oraz związane z tym zróżnicowanie wartości i interesów rodzi trudności decyzyjne (np. wyboru wariantu) w sytuacjach konfliktowych. Trudności te potęgowane są przez wielorakość i wieloaspektowość warunków i skutków rozpatrywanych rozwiązań (jednocześnie pozytywne i negatywne) oraz trudność ich oceny, a także niepełną znajomość przyszłych warunków i skutków, w tym przyszłej oceny społecznej. Są to trudności typowe dla dokonywania wyborów wielokryterialnych, a zarazem akceptowalnych (Sołtys 2008).

5. Problemy zakresu ustaleń planistycznych

Kolejna grupa problemów metodycznych planowania wiąże się z zakresem ustaleń planów. Problemy te mogą być wyrażone pytaniami o:

- stopień szczegółowości ustaleń (liczbę zmiennych, np. dróg, jednostek osadniczych);
- sposób ujęcia treści (tekstowych, graficznych – np. kartometryczny albo modelowy, schematyczny) i stopień konkretyzacji ustaleń (np. dokładność przebiegu elementów liniowych, poziom agregacji użytkowania terenu);
- zakres problemowy ustaleń (dziedziny, rodzaje zmiennych).

Na treści i sposób ich formułowania mają wpływ kompetencje realizacyjne i regulacyjne (np. kompetencje władz województwa dotyczące realizacji dróg wojewódzkich, władztwo planistyczne gmin dotyczące regulacji zagospodarowania przestrzennego).

Na treści i sposób formułowania ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych ma też wpływ typ polityki przestrzennej z punktu widzenia stopnia ingerencji władz wojewódzkich. Na przykład w procesie planowania zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego Trójmiasta były rozważane różne warianty, w tym skrajne, zakładające:

- „ograniczoną ingerencję samorządu województwa polegającą na zapobieganiu najbardziej drastycznym niebezpieczeństwom i przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z sytuacji problemowych oraz ukierunkowywaniu pozytywnych zmian dla zrównoważonego rozwoju;
- traktowanie narzędzi kształtowania przestrzeni przez samorząd województwa jako pełnoprawnego i ważnego czynnika regulowania rzeczywistości społeczno-gospodarczej i ekologicznej województwa” (*Projekt* 2009, s. 99).

Plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego może mieć tylko pośredni wpływ na przestrzeń przez ustawowe wymogi uwzględniania jego ustaleń w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, uzgadnianie studiów z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z tymi ustaleniami oraz wymóg zgodności planów miejscowych z ustaleniami studium (*Ustawa* 2003).

Wymagania planowania strategicznego skłaniają do stosowania ujęć ogólnych i formułowania treści ramowych. Skuteczność wymaga precyzji i jednoznaczności ustaleń. Nie jest to sprzeczność, lecz pewna trudność, wyzwanie: ustalenia na poziomie ogólnych zasad powinny być sformułowane precyzyjnie i jednoznacznie.

Podsumowanie

Zaprezentowane problemy metodyczne mają w dużym stopniu charakter hipoteczny. Doświadczenia praktyczne w planowaniu rozwoju obszarów metropolitalnych są bowiem bardzo skromne. Dopiero dla jednego obszaru (trójmiejskiego) sporządzono projekt planu zagospodarowania przestrzennego. Tym bardziej nie zostało jeszcze wypróbowane w praktyce funkcjonowanie planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych, ich wpływ na planowanie przestrzenne w gminach, sposoby oceny zgodności planów. Nie znane są ewentualne przyszłe spory interpretacyjne, konflikty i sposoby ich rozwiązywania. Z powyższych powodów trudno ocenić, czy narzędzia planistyczne są adekwatne do wyzwań i problemów w sferze realnej.

Nie jest pewne, jakie będą zmiany ustawowe. Właściwym kierunkiem wydaje się zmierzanie ku podmiotowości obszarów metropolitalnych i jej zinstytucjonalizowaniu (nie w postaci szczebla administracyjnego, lecz przez kompetencje i środki finansowe). „Instytucje zarządzające obszarami metropolitalnymi powinny mieć rzeczywistą władzę (...) ograniczoną do wybranych dziedzin – zwłaszcza o charakterze strategicznym i związanym z zagospodarowaniem przestrzennym” (Markowski, Marszał 2007, s. 22). Jedność podmiotu sprzyjałaby integracji planowania strategicznego kompleksowego i przestrzennego.

Literatura

- Bobrowski Cz., 1981, *Planowanie gospodarcze*. Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Danielewicz J., Markowski T., 2008, [w:] *O nowy kształt badań regionalnych w geografii i gospodarce przestrzennej*, T. Stryjakiewicz, T. Czyż (red.). Biuletyn KPZK PAN z. 237, Warszawa.
- Faludi A., 1973, *Planning Theory*. Pergamon Press, Oxford.
- Klasik A. (red), 1993, *Planowanie strategiczne*. PWE, Warszawa.
- Kotarbiński, 1982, *Traktat o dobrej robocie*. Ossolineum, Wrocław.
- Markowski T., Marszał T., 2007, *Metropolie i procesy metropolizacji w Polsce*, [w:] *Procesy metropolizacji w regionie podkarpackim Rzeszów – Lwów*, Z. Makiela, R. Fedan (red.). Biuletyn KPZK PAN z. 230, Warszawa.
- Projekt zmiany Planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego (część II) Projekt Planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego*, 2009, Załącznik nr 2 do uchwały nr 11/175/09 Zarządu Województwa Pomorskiego z 12 stycznia 2009 r., Gdańsk.

- Regulski J., 1976, *System sterowania miastem. Problemy i koncepcje*. IKŚ, PWN, Warszawa.
- Sołtys J., 2007, *Wybrane problemy planowania rozwoju zrównoważonego aglomeracji miejskich*, [w:] *Planowanie przestrzenne – szanse i zagrożenia społeczno-środowiskowe*, S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus (red.). KUL, Lublin, s. 212-321.
- Sołtys J., 2008, *Metody planowania strategicznego gmin z uwzględnieniem aspektów przestrzennych i rozwoju zrównoważonego*. Seria Monografie, nr 87, Wyd. Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Sowa M., 2007, *Rozwój Funkcji Metropolitalnych Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*. Kraków, 20 września 2007 r. <http://www.sgpm.krakow.pl>.
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz. U. nr 80, poz. 717, Warszawa.